

Négocier un nouveau contexte du commerce international

La recherche à la rescousse de l'Amérique latine

À la fin des années 1990, dans la foulée du Cycle d'Uruguay des négociations sur le commerce international, les pays d'Amérique latine se sont retrouvés littéralement égarés. Dans cette partie où leur survie était en jeu, ils risquaient de devenir de simples spectateurs. C'est alors que des chercheurs, avec l'appui du CRDI, sont entrés en lice, s'efforçant de réunir des secteurs et pays différents de la région pour amorcer la rédaction d'un nouveau chapitre dans l'histoire de l'élaboration des politiques des pays en développement.

C'était en 1997. Trois années avaient passé depuis la fin officielle des vastes négociations du Cycle d'Uruguay et la signature des accords qui en sont issus. Par contre, dans l'esprit de penseurs comme Rohinton Medhora, qui était alors chef d'équipe de l'initiative de programme Commerce, emploi et compétitivité du Centre de recherches pour le développement international (CRDI), quelque chose n'allait pas, car tout cela semblait rester lettre morte.

Les négociations commerciales avaient fait ressortir de grandes faiblesses dans la capacité de négociation de la région. Cela semblait valider la thèse exposée un quart de siècle plus tôt par l'économiste Albert Hirschman, pour qui certains pays, particulièrement ceux d'Amérique latine, avaient perdu la liberté dont jouissaient les États souverains d'établir leurs propres priorités politiques. Ils étaient devenus de simples États « cherchant à s'adapter », passant plus de temps à réagir qu'à agir.

Sept années et demie de négociations commerciales ont aidé à faire ressortir cette lacune régionale. Après l'Uruguay, les négociations commerciales ne portaient plus simplement sur la vente de sucre, de voitures ou de produits textiles, mais désormais, selon le site Web de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), elles englobaient tout, des brosses à dents aux traitements contre le SIDA.

Ces pourparlers, rappelle M. Medhora, étaient les premiers où l'on avait élargi les discussions à des domaines qu'on qualifie maintenant d'« à l'intérieur des frontières ». Cela comprend, entre autres, l'investissement international, les télécommunications, les droits de propriété intellectuelle et

l'environnement. Dans ce discours élargi, les pays en développement se sont souvent retrouvés en marge, incapables de participer pleinement, ne sachant pas trop comment réagir à cette pléthore de sujets. La distinction entre la politique intérieure et la politique internationale est devenue floue et, selon M. Medhora, une évidence s'est imposée : les négociateurs commerciaux ont besoin de capacités analytiques spécialisées et perfectionnées à l'extrême.

M. Medhora et d'autres participants à une séance de remue-méninges tenue en 1997 à Buenos Aires, en Argentine, ont eu une autre preuve que l'Amérique latine n'était pas prête à se lancer dans le dialogue de plus en plus pointu sur la politique commerciale internationale. Le *Financial Times* a publié un extrait d'une étude de la Banque mondiale, qui mettait en doute le rendement et l'efficacité du Mercosur, mécanisme commercial régional établi six ans plus tôt par l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay. Cela a suscité une réaction venant non d'Amérique latine, mais du bureau d'un représentant de la Banque inter-américaine de développement, à Washington.

Dans les pays industrialisés, d'après Luis Abugattas, spécialiste principal en commerce international, on trouve des centaines de groupes de réflexion qui publient des documents d'orientation qu'analysent les pouvoirs publics et qui servent ensuite d'intrants dans les positions de négociation. Mais dans son pays, le Pérou, il n'y a ni université, ni groupe de réflexion s'occupant de ce type de recherches. Selon lui, la situation, dans les pays d'Amérique latine, serait telle que l'on jouerait tous les jours l'avenir de ces pays à la table de négociation.



Mais ce n'était pas là le seul problème, car on notait aussi le manque de compétences techniques, notamment dans les pays les plus modestes, une « déconnexion » dans certains cas entre les responsables de l'élaboration des politiques et le milieu de la recherche et une piètre coordination entre les diverses institutions au sein d'un même gouvernement. Il fallait faire quelque chose. La séance de Buenos Aires a débouché sur une mobilisation sans précédent du milieu de la recherche afin de produire l'information nécessaire pour influencer de façon originale et positive les responsables latino-américains de l'élaboration de la politique commerciale et le dialogue sur le commerce international.

Les chercheurs à la table

C'est donc ainsi qu'est né le Réseau latino-américain sur le commerce (LATN). Tout comme les groupes de réflexion et les groupes de recherche des pays industrialisés étaient représentés à la table de négociation par l'intégration de leurs points de vue dans les mécanismes nationaux d'élaboration des politiques, le temps était venu pour que les chercheurs aient, pour ainsi dire, leur place du côté latino-américain de la salle de négociation. En décembre 1997, on avait rédigé une proposition de projet. En mars suivant, le CRDI approuvait une subvention de 1,32 million de CAD à la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) afin de créer le LATN.

Luis Macadar, économiste-conseil, dans une étude de cas récente entreprise pour savoir si le projet avait commencé à avoir une influence sur les politiques publiques et de quelle façon, rappelait les objectifs du LATN:

- ❑ appuyer, dans les pays d'Amérique latine, l'établissement de plans d'action et la formulation de politiques répondant aux tendances et enjeux naissants dans le régime international d'échanges commerciaux;
- ❑ mobiliser la capacité de recherche en place dans les pays d'Amérique latine aux fins des négociations sur le commerce international et participer au perfectionnement des ressources humaines;
- ❑ raffermir la coopération entre les institutions participantes dans le but d'appuyer les objectifs à long terme du Réseau.

Parmi les personnes interviewées par M. Macadar pour préparer son étude de cas, nombreuses sont celles pour lesquelles la poursuite d'une démarche régionale eu égard aux négociations commerciales est un objectif complémentaire important. Pour ce qui est du processus de recherche proprement dit, elles insistent sur l'importance du rôle de coordination du LATN pour puiser aux compétences des diverses institutions nationales et régionales et trouver un « terrain commun » pour combler le fossé, dont on parle tant, entre les gouvernements, les chercheurs et le secteur privé.

On peut regrouper en trois catégories les études amorcées à ces fins.

- ❑ Groupe 1 : les grands enjeux de nature générale, notamment les conditions préalables à la formation de coalitions commerciales et les défis de la négociation dans le contexte de coalitions fluctuant continuellement.
- ❑ Groupe 2 : l'étude, du point de vue de l'Amérique latine, des enjeux naissants, notamment de la liste sans cesse croissante des éléments faisant l'objet des négociations commerciales qui ont fait du Cycle d'Uruguay un choc si révélateur.
- ❑ Groupe 3 : études de cas nationales pour dégager les réponses optimales ou réalisables dans le contexte de l'actuel régime de relations commerciales internationales pour l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Mexique, le Pérou, l'Uruguay et le Venezuela.

Le Réseau s'est attaqué à cet imposant mandat au printemps 1998. Il comptait alors une douzaine de chercheurs. Aujourd'hui, il en regroupe environ 35 de plus de 30 établissements universitaires, de même que des responsables des politiques des pays d'Amérique latine et des collègues oeuvrant auprès d'un certain nombre d'organismes internationaux. En majorité, les chercheurs du LATN sont des universitaires d'expérience et nombre d'entre eux, par exemple la directrice du Réseau, Diana Tussie, jouissent déjà d'une réputation internationale; ils ont une vaste expérience des enjeux auxquels s'attaque le LATN. Le Réseau compte aussi un certain nombre de jeunes chercheurs.



La marque de commerce du LATN

L'orientation du LATN est simple, pragmatique. Il vise à offrir des résultats de recherche pertinents sur le plan des politiques et répondant aux besoins des décideurs de la région, non seulement au gouvernement, mais souvent aussi dans le secteur privé. À titre d'exemple de cette démarche, mentionnons la recherche de M^{me} Tussie et du sous-directeur du LATN, M. Miguel Lengyel, sur les subventions à l'exportation.

À la suite du Cycle d'Uruguay, où l'on a défini le terme « subvention » et dressé une liste précise des pratiques acceptables en matière de promotion des exportations, mentionne M. Lengyel, les pays avaient désormais les mains liées en ce qui a trait aux politiques de promotion des exportations. Les auteurs de la recherche ont dégagé les « marges de manœuvre » qui ont survécu aux accords signés dans le Cycle d'Uruguay et qui étaient conformes aux autres obligations bilatérales et multilatérales. Ces deux chercheurs chevronnés ont découvert que certaines mesures demeuraient légitimes, par exemple le remboursement des taxes indirectes sur des éléments comme les coûts de l'énergie de même que des initiatives d'ordre politique comme l'aide à la recherche-développement ou à la formation.

Le Réseau ayant opté pour une démarche ciblée, cela signifiait également qu'il fallait tirer parti de la production d'autres chercheurs et universitaires dans le domaine du commerce international. M. Macadar illustre ce qu'il appelle « la marque de commerce du LATN », c'est-à-dire sa façon bien particulière d'aborder les problèmes : il s'agit de repérer des démarches dans les études publiées et de les classer selon certaines priorités, pour les appliquer à un enjeu spécifique touchant aux négociations commerciales. Cela comporte une combinaison d'éléments techniques, législatifs, juridiques et économiques. Cette façon de faire propre au LATN, on peut la résumer comme suit : connaissances universitaires appliquées spécifiquement à un domaine concret.

Le LATN a de plus perçu la nécessité d'allier un ciblage ferme à une souplesse riche d'inventivité. Les objectifs de la proposition initiale de projet financée par le CRDI demeurent, mais on en a réorienté l'accent en fonction de l'évolution des priorités multilatérales, soit un tableau sans cesse changeant et portant à confusion. L'agriculture est devenue l'enjeu clé, puis ce furent la politique de la concurrence, l'internationalisation des règles des échanges multilatéraux, les dispositions de sauvegarde, les mesures antidumping et les services.

On a de plus accordé la priorité au mécanisme de formulation des politiques au sein de chaque gouvernement, en tenant compte de la nécessité de l'adapter aux besoins des négociateurs. En outre, on voulait insister davantage sur l'éducation. Selon M. Macadar, les autorités étaient beaucoup moins bien informées qu'on l'avait supposé dans la proposition initiale. Cette insistance sur l'éducation revêtait une importance particulière, compte tenu du besoin naissant de mener simultanément des négociations multiples et de la rareté des documents publiés sur les sujets pertinents en langue espagnole et d'un point de vue latino-américain.

Il fallait aussi, pour assurer la souplesse voulue, recibler les extraits des recherches du LATN. Les changements fréquents de ministres et de sous-ministres ont incité le LATN à viser, avec ses documents, les bureaucrates de niveau intermédiaire. Le Réseau était conscient du contrôle de l'information, de la possibilité d'influer subtilement sur l'élaboration des politiques de même que de la responsabilité d'assurer une continuité politique, autant d'éléments se situant à ce niveau intermédiaire.

Rêve réalisé ?

Interrogé sur la question de savoir si le concept du LATN était devenu réalité, M. Medhora, maintenant vice-président, Programmes et partenariats, du CRDI, répond que le renforcement des capacités est un long processus et que personne ne comptait sur des changements importants du jour au lendemain. Il ajoute par contre que s'il devait maintenant évaluer le LATN, il devrait s'en dire extrêmement satisfait. Comme preuve du succès du Réseau, M. Medhora rappelle que celui-ci a facilité la naissance de réseaux analogues, notamment des réseaux, également appuyés par le CRDI, en Amérique latine proprement dite, en Asie du Sud et en Afrique australe.

Les résultats de l'étude de cas de M. Macadar font écho à cette évaluation favorable, notamment en ce qui a trait à l'efficacité avec laquelle le projet a influencé les politiques. Dans une évaluation stratégique menée par la Section de l'évaluation du CRDI, dont l'étude de cas de M. Macadar faisait partie, on a dégagé trois grandes formes d'influence sur les politiques : augmenter les capacités en la matière, élargir les horizons politiques et influencer les régimes politiques. M. Macadar a relevé des preuves d'influence dans ces trois domaines, surtout dans les deux premiers.





❑ *Augmenter les capacités en matière de politiques* – Le LATN a connu des succès dans ce domaine, non seulement par la qualité de ses travaux et leur quantité, mais aussi par l'originalité des moyens par lesquels il a ciblé ses activités de recherche pour veiller à répondre à des besoins spécifiques en matière de négociations commerciales internationales et de politique commerciale internationale, tout en formant et informant les négociateurs latino-américains et en renforçant leurs capacités. Un autre exemple d'augmentation des capacités est la familiarisation à cet aspect de la recherche en sciences sociales d'une nouvelle génération d'universitaires.

❑ *Élargir les horizons politiques* – Cette « démarche de clarification pénétrante » comprend la recherche, la diffusion de l'information et la formation : grâce à cela, le Réseau a pu offrir de meilleurs outils aux responsables de l'élaboration des politiques, aux négociateurs, aux fonctionnaires de niveau intermédiaire et aux représentants du secteur privé, afin que ces derniers puissent analyser de façon efficace la politique commerciale internationale et prendre des décisions. Divers gouvernements d'Amérique latine, notamment ceux de l'Argentine, du Paraguay, du Pérou et de plusieurs pays d'Amérique centrale, ont sollicité l'aide du Réseau.

Des organismes régionaux, notamment la Communauté andine et l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture, de même que la confédération nationale des industries du Brésil, ont demandé l'aide du LATN dans les négociations commerciales. Le Réseau a aidé l'Institut de la Banque mondiale à adapter ses cours sur la politique commerciale aux besoins de la région,

dans un effort qui a bénéficié également de l'appui du programme de diplomatie commerciale de la CNUCED. La CNUCED et l'OMC, toutes deux reliées au LATN, ont pressenti le Réseau en tant que véhicule pour raffermir la coopération régionale entre elles. La Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) s'est également associée aux travaux du LATN. Les ateliers dirigés par le LATN ont permis de réunir des négociateurs de divers organismes gouvernementaux d'un même pays et des représentants de divers pays et du secteur privé, dans un contexte non concurrentiel, et souvent pour la première fois.

❑ *Influencer les régimes politiques* – Cette refonte ou modification fondamentale des politiques ou des programmes est plus difficilement observable à ce stade peu avancé. Toutefois, certains exemples sont déjà visibles. Dans l'élaboration de démarches de négociation pour la libéralisation des services, les gouvernements, au moins en partie en raison de l'apport du Réseau, ont admis la nécessité de se rendre à la table de négociation avec un certain nombre de choix, plutôt qu'avec une seule position rigide. On a aussi largement reconnu l'importance des études du Réseau et de ses sites Web dans la préparation de l'analyse de fond utilisée pour la législation antidumping et les mesures compensatoires de l'Argentine. De plus, à la suite d'un colloque sur l'agriculture organisé par le LATN afin de préparer les responsables de l'élaboration des politiques aux prochaines négociations internationales, le ministère de l'Agriculture de l'Argentine a préparé une série d'études qui sont devenues des manuels que l'on retrouve désormais dans le bureau de chaque décideur.